

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Mejorando el Funcionamiento de los Mecanismos Financieros e Institucionales de los Sistemas de Pensiones en México
▪ Número de CT:	ME-T1465
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Azuara Herrera, Oliver (SCL/LMK) Líder del Equipo; Kaplan, David Scott (SCL/LMK) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Cecilia Siccha (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	28 May 2021.
▪ Beneficiario:	Estados Unidos Mexicanos
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de octubre, 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 México cuenta con un sistema de pensiones de capitalización individual que se ha consolidado como un pilar de su economía. La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 dio lugar a un sistema de contribución definida en 1997, el cual ha permitido que hoy en día existan casi 70 millones de cuentas de ahorro individual, donde se acumulan ahorros equivalentes al 20% del Producto Interno Bruto (PIB). Este sistema funciona con una plataforma operativa que no ha tenido fallas sistémicas y con el cual los recursos individualizados de los trabajadores se han salvaguardado, protegiendo los derechos de propiedad de sus ahorros. La reciente digitalización de los principales

procesos del sistema de pensiones, impulsada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR), ha puesto a México en la frontera tecnológica¹.

- 2.2 Pese a sus logros, el sistema pensional mexicano enfrenta desafíos muy importantes dado el rápido envejecimiento demográfico, las características del mercado laboral mexicano y las deficiencias del diseño institucional de los sistemas de pensiones que coexisten hoy en día. México se encuentra inmerso en una transición demográfica caracterizada por un envejecimiento acelerado. El porcentaje de población mayor de 65 años pasará del 10% al 20% del total entre 2030 y 2050. Esto hace necesario acumular recursos para hacer frente a la demanda de pensiones en el futuro, pero las condiciones actuales del mercado laboral mexicano dificultan dicha acumulación a lo largo la vida laboral. Durante los últimos años ha sido común que menos de la mitad de los trabajadores activos coticen a algún sistema de pensiones. Es decir, la mayoría de la población que se incorporó al mercado laboral a partir de 1998 no podría acumular los recursos necesarios para hacer frente a su retiro, incrementando las probabilidades de caer en situación de pobreza si no llegaran a contar con otra fuente de ingresos o transferencias. Es decir, las falencias principales que impedirían a más personas tener una pensión al momento del retiro serían fundamentalmente un umbral elevado de los requisitos para obtener una pensión, como la insuficiencia de ahorro para poder financiar una pensión. Asimismo, la falta de coordinación de los mecanismos para complementar las pensiones entre sistemas existentes.
- 2.3 Ante este escenario, el Gobierno de México aprobó una reforma de pensiones cuyos alcances están orientados a los primeros dos temas². La reforma disminuye el umbral de semanas de cotización, aumenta las aportaciones para el retiro, y amplía los beneficios mínimos obtenidos por los trabajadores. En el primer caso, se disminuyó de 1.250 semanas de cotización a 750. Se incrementará a partir de 2023, la aportación total a la cuenta individual de los trabajadores de 6,5% más cuota social a 15% incluyendo la cuota social. Finalmente, se aumentó la pensión garantizada que se otorga a los trabajadores que, cumpliendo con los requisitos, no tienen los recursos suficientes en su cuenta individual para obtener una pensión mayor a dicho monto. La reforma no incluyó mejoras institucionales adicionales que consoliden un sistema nacional de pensiones. En particular, no se incluyeron medidas para que los sistemas de pensiones de los gobiernos subnacionales -que en su mayoría enfrentan una situación financiera compleja- se consoliden con el sistema nacional.
- 2.4 Desde la creación del sistema individualizado de pensiones 1997, las comisiones cobradas por las administradoras de fondos para el retiro (Afore) llegaron a representar un tercio de las aportaciones bimestrales de los trabajadores. Este monto tenía efectos importantes sobre el nivel acumulado de los saldos de los trabajadores con los cuales se financiarán las pensiones al momento del retiro³. Las autoridades pensionarias

¹ Azuara Herrera, Oliver; Bosch, Mariano; García-Huitrón, Manuel; Kaplan, David S.; Silva Porto, María Teresa. [Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo](#), Mar 2019, IADB.

² Ver [DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro](#). Diario Oficial de la Nación. México.

³ Ver Alonso, Javier, Carmen Hoyo y David Tuesta. (2015). "A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations". *Journal of Economics and Finance*, Cambridge University Press: 25 March 2014.

implementaron diversas medidas -simplificación de bases de cálculo, esquemas anuales de autorización- para lograr una reducción sostenida de las comisiones durante los últimos 20 años⁴. Pese a estas medidas, el promedio de comisiones cobradas a los trabajadores se mantuvo por encima del promedio internacional, lo cual incide en una menor pensión al momento del retiro⁵. Ante este escenario, las autoridades decidieron incluir nuevas medidas para una reducción efectiva de las comisiones y mejora de los servicios otorgados por las afore. La implementación de dichas medidas requerirá del trabajo coordinado de las autoridades dentro del sistema de pensiones. Esto significa que la manera en cómo se implementen los cambios en la regulación se deberán generar los incentivos para que las afore ofrezcan mejores servicios y mejoras en administración de los recursos de los trabajadores. Cambios abruptos pueden reflejarse en minusvalías que afecten el patrimonio de los trabajadores. Es decir, el mecanismo para reducir el monto promedio de las comisiones cobradas deberá modificar la estructura de organización industrial vigente de la industria pensionaria de México.

- 2.5 Otro tema relevante será identificar las áreas de mejora de la organización institucional que gobiernan al sistema de pensiones. Los diseños financiero e institucional de sistemas de pensiones de México podrían mejorar para otorgar mejores pensiones a la población cubierta. En el caso de los sistemas de pensiones estatales, el gobierno federal ha incrementado su financiamiento y es muy probable que lo siga haciendo en los años por venir. Esta distribución de recursos requerirá de información clara y consistente, que permita dimensionar el tamaño de los pasivos pensionarios que se tienen en este rubro. La heterogeneidad de los sistemas y las condiciones financieras que enfrentan, requieren apoyos diferenciados en cada caso.
- 2.6 **Objetivo de esta CT.** Para apoyar la realización de este trabajo técnico, el Gobierno de México solicitó al Banco una cooperación técnica no reembolsable. Con ello, el objetivo de esta CT es apoyar a las autoridades mexicanas a mejorar el funcionamiento de varios mecanismos financieros e institucionales de los sistemas de pensiones en México, incluyendo el esquema de comisiones dentro del sistema contribución definida, análisis de alternativas para el financiamiento de esquemas públicos estatales, así como alternativas para mejorar la interoperabilidad⁶ de los sistemas estatales existentes en el país. Los productos desarrollados con esta CT permitirán identificar elementos clave para mejorar el monto de las pensiones obtenidas por los trabajadores. Asimismo, permitirá a las autoridades federales desarrollar mecanismos alternativos para el financiamiento transparente de los sistemas de pensiones en los estados. Finalmente, se darán las pautas para un mejor intercambio de datos que permitan la interoperabilidad de los sistemas de pensiones.
- 2.7 A través de esta CT, el BID colaborará directamente con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:
 - i. Apoyar la realización los análisis técnicos sobre cómo mejorar los esquemas de comisiones del sistema de pensiones.

⁴ Ver Antón, Arturo y Alejandro Villagómez (2013). DC Pension Systems. The Mexican Case. FIAP International.

⁵ Ver Antón, Arturo y Alejandro Villagómez (2013). DC Pension Systems. The Mexican Case. FIAP International.

⁶ La interoperabilidad se define como la habilidad de los sistemas TIC y de los procesos que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento. Fuente: Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe, 2007.

- ii. Desarrollar el trabajo técnico que permita identificar alternativas de financiamiento de corto, mediano y largo plazo de los sistemas de pensiones de los gobiernos subnacionales.
 - iii. Desarrollar un modelo de interoperabilidad de los sistemas de pensiones estatales en México.
- 2.8 Los resultados previstos de esta CT son: (i) Tres notas técnicas autorizadas por la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que permitirán identificar mecanismo de financiamiento para los sistemas de pensiones de las entidades federativas de México, así como una mejor coordinación con los sistemas nacionales de pensiones.
- 2.9 Esta CT se basa en la experiencia y los conocimientos previos del Banco en la materia. El BID se ha posicionado como un actor reconocido en el tema de las pensiones en México durante los últimos años. El trabajo analítico del BID ha apoyado a las autoridades mexicanas en el diseño de mejoras del sistema, así como ha reconocido al Banco como un referente en el debate público. Esto incluye:
- i. El trabajo del [Laboratorio de Ahorro para el retiro](#). Este proyecto regional ha permitido que se desarrollen 7 pilotos para promover el ahorro voluntario y mejorar las pensiones en México. Para ello se ha trabajado en conjunto con el regulador de pensiones (Consar), así como con la Unidad de Seguros y Pensiones de la SHCP. Una parte de la reforma al sistema de pensiones incluye, mejoras al ahorro voluntario y se espera seguir contribuyendo en este aspecto.
 - ii. El trabajo para estimar los costos de pensión no contributiva universal. Este trabajo se realizó junto con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la SHCP y la Consar, e incluyó estimaciones del costo fiscal para distintos escenarios.
 - iii. Entre 2018-2019, a solicitud del presidente electo, el BID trabajó para desarrollar un documento con un plan de trabajo para una reforma profunda de la seguridad social (incluido el sistema de pensiones).
 - iv. En 2019 se publicó el documento "[Diagnóstico del Sistema de Pensiones Mexicano y Opciones de Reforma](#)". El documento fue aprobado por la Consar y presentado en varios eventos públicos en México.
 - v. En 2019, el BID participó en un grupo de trabajo organizado por el Instituto Aspen que entregó recomendaciones para una reforma previsional. Este grupo también incluyó a SHCP, Consar, Infonavit, Amafore, académicos y sindicatos.
 - vi. El préstamo 5026/OC-ME incluyó medidas la reducción de las comisiones de las Afore, la incorporación de las trabajadoras del hogar a la seguridad social y la prohibición de los arreglos laborales que ayuden a evadir las obligaciones de la seguridad social.
 - vii. Entre 2019 y 2021, el BID entregó valuaciones actuariales de los 41 sistemas de pensiones estatales vigentes en México, así como los efectos fiscales esperados de tres tipos de reformas a cada uno de ellos. Asimismo, se incluyó el análisis de las leyes y reglamentos que deben incluirse en posibles reformas a cada uno d de estos sistemas.
 - viii. Durante 2021 se apoyó el trabajo técnico realizado por la Unidad de Seguros y Pensiones para la estimación de los parámetros utilizados en la definición del nuevo esquema de comisiones del sistema de pensiones.
- 2.10 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) del Banco y la Segunda Versión

Revisada del Marco de Resultados Corporativos (CRF, GN-2727-12 que la acompaña. Se contribuye a los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad dado que esta CT apoyará las mejoras institucionales mediante el fortalecimiento de los esquemas de seguridad social, particularmente los de menores ingresos, dentro del contexto de una importante transformación demográfica; (ii) productividad e innovación, dado que se enfocará en mejorar la eficiencia de los mecanismos institucionales de los distintos sistemas de pensiones, tanto a nivel federal como estatal, mediante innovaciones de mecanismos financieros para enfrentar las transiciones pensionarias, así como su mejora tecnológica e interoperabilidad. La CT es consistente con las áreas prioritarias para la acción del Banco en el documento de la Estrategia de País del BID México 2019-2024, específicamente alineado con su área prioritaria de “Apoyar el acceso equitativo y sostenible a los servicios sociales” dentro de la sección II (política social) relacionada con el objetivo estratégico de “fortalecer el mercado laboral”. La CT está alineada con los resultados esperados de “Reducir la informalidad”. Asimismo, la CT está alineada con los objetivos de los Programas de Desarrollo Estratégico para el Desarrollo Social del Capital Ordinario (GN-2819-1) y, en particular, con sus objetivos: (i) apoyar al BID y clientes para promover la inclusión social, la igualdad de género y diversidad a través de proyectos y programas; y (ii) promover la inclusión social, la igualdad de género y la diversidad en los países miembros. Esta operación también está alineada con el Programa de Desarrollo Estratégico para el Desarrollo Social del SOC (GN-2819-1), específicamente con el objetivo “Fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para ser más efectivas y eficientes en la programación social, focalización de grupos y ejecución de proyectos”.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Diagnóstico y análisis del esquema de comisiones del sistema de pensiones.** Este componente tiene como objetivo mejorar el esquema de precios del sistema de pensiones de México. Para ello financiará la realización de un estudio para analizar la composición y dinámica de los costos comerciales de las administradoras de fondos para el retiro y su incidencia en las comisiones que cobran a los trabajadores. Se realizará un estudio económico-financiero donde se estime el costo neto en bienestar del esquema de afiliación y traspasos vigentes en el sistema de pensiones. El estudio incluirá alternativas para reducir este costo y generar incentivos a la reducción de comisiones o mejora en los servicios proporcionados por las Afore.
- 3.2 **Componente 2. Diseño de un instrumento de financiamiento para los sistemas de pensiones estatales.** Este componente tiene como objetivo mejorar el financiamiento de los sistemas de pensiones estatales de México. Para ello se contempla diseñar un nuevo mecanismo de financiamiento para hacer frente a las transiciones de los sistemas de pensiones estatales de México. Hoy en día, los déficits pensionarios deben cubrirse directamente de los presupuestos anuales, lo que incide en el gasto disponible para otros rubros. El financiamiento de cada transición pensionaria requerirá de ajustes fiscales, así como de buscar alternativas de financiamiento. Estas últimas demandarán esquemas financieros innovadores, que permitan crear los incentivos necesarios para un buen manejo del pasivo pensionario. Este componente generará las características básicas de un nuevo instrumento financiero.
- 3.3 **Componente 3. Diseño conceptual de un modelo de interoperabilidad de los sistemas de pensiones en México.** Este componente tiene como objetivo mejorar el funcionamiento operativo de los sistemas de pensiones en México. Para ello se contempla

el diseño de un esquema de interoperabilidad para que los sistemas de pensiones a cargo de los gobiernos estatales puedan lograr esquemas de portabilidad con los sistemas nacionales o entre ellos. Se realizará un diagnóstico inicial para optimizar el funcionamiento de los sistemas de pensiones de las entidades federativas. Este estudio permitirá conocer la factibilidad de integrar un esquema de interoperabilidad de los distintos sistemas de pensiones con los sistemas nacionales.

- 3.4 El costo total de esta operación es de US\$150.000 y será financiado con recursos del Programa de Desarrollo Estratégico para el Desarrollo Social del SOC.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento por Total
Componente 1. Diagnóstico y análisis del esquema de comisiones del sistema de pensiones.	Nota técnica donde se analicen los esquemas de costos y comisiones de las Afores en México	\$60.000	\$60.000
Componente 2. Diseño de un instrumento de financiamiento para los sistemas de pensiones estatales.	Nota técnica que contenga un modelo de financiamiento para los sistemas de pensiones estatales	\$60.000	\$60.000
Componente 3. Diseño conceptual de un modelo de interoperabilidad de los sistemas de pensiones en México.	Nota técnica para diseñar un modelo de interoperabilidad de los sistemas de pensiones en México.	\$30.000	\$30.000
Total		\$150.000	\$150.000

- 3.5 **Seguimiento y reportes.** El Jefe Equipo de SCL/LMK supervisará la presentación de informes y los entregables contemplados en esta CT.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK). a solicitud de las autoridades mexicanas. El SCL/LMK tiene los antecedentes, conocimientos y experiencia técnica relevantes para llevar a cabo esta cooperación técnica. Además, la ejecución de CT por parte del Banco es una práctica común en México debido al mecanismo de presupuestación nacional, el cual resta el financiamiento de la CT del presupuesto del beneficiario cuando el beneficiario las ejecuta. El Banco ha trabajado durante varios años en colaboración con el Gobierno de México, particularmente con Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda, contraparte que utilizará los productos de esta CT. Además, el Banco tiene experiencia específica en la ejecución de las actividades previstas en esta CT.
- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales para las distintas actividades. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) contratación de consultores

individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

- 4.3 Períodos de ejecución y desembolso. Los períodos de ejecución y desembolso serán de 24 meses.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se considera que los riesgos asociados a esta CT son bajos. El Banco, a través de su División de Mercado Laborales, así como la Gerencia del Sector Social tiene conocimiento y experiencia en el desarrollo de los temas, en los que se han desarrollado estudios y proyectos similares, aspectos que, en su conjunto, facilitan la asistencia técnica que se requiera. No obstante, existen y existirán riesgos coyunturales que podrían afectar la implementación de las acciones previstas, tales como cambios en las autoridades pensionarias del país o nuevas regulaciones adicionales que limiten el alcance de los estudios propuestos. Se considera que este es un riesgo bajo pues las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen la capacidad técnica en todos sus cuadros. Adicionalmente, La SHCP es la cabeza del sector pensionario en el país, por lo que cualquier cambio adicional a la regulación sería analizado y autorizados por sus miembros.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no tiene previsto tener impactos medioambientales o sociales y su clasificación es "C" en concordancia con la directriz B3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias OP-703 (ver Informe de [Safeguard and Screening Form](#) y [Safeguard Policy Filter Report](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - ME-T1465](#)

[Matriz de Resultados - ME-T1465](#)

[Términos de Referencia - ME-T1465](#)

[Plan de Adquisiciones - ME-T1465](#)